

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH
Faculdade de Ciências Sociais

PETTER FISCHER RANQUETAT

IMPUNIDADE: UM ESTIMULO À CORRUPÇÃO

Monografia apresentada ao curso de Ciências Sociais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, sob orientação do Professor André Marengo.

Porto Alegre

2011

De forma muito especial sou grato à minha namorada Cristiane Costa pela paciência, carinho e incentivo, e ao Professor André Marengo, que me orientou com clareza e cordialidade, tornando possível a concretização deste trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	04
1 CORRUPÇÃO	06
1.1 Revendo os conceitos da corrupção.....	06
1.2 Um pouco de história da corrupção	09
1.3 Algumas causas para a corrupção	14
2 IMPUNIDADE	18
2.1 Noções gerais acerca da impunidade	18
2.2 O Brasil e a impunidade.....	20
2.3 A impunidade no Brasil relativa à corrupção	23
3 IMPUNIDADE: UM ESTIMULO À CORRUPÇÃO	29
3.1 A escolha racional como base teórica	29
3.2 O papel das instituições e a consequência da sua ineficácia: a perspectiva criada no agente	32
3.3 A escolha racional pela corrupção, ante a perspectiva da impunidade.....	35
CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto a corrupção no setor público, mais especificamente no Brasil, enfocando o tempo presente, sem descuidar do passado. A relevância deste estudo é fundamentada a partir da constatação do tamanho da corrupção em nosso país. Segundo Weber¹ o impacto da corrupção nas contas públicas brasileiras corresponde a 0,5% do PIB, ou seja, mais de R\$ 10 bilhões de reais.

A corrupção constitui-se em fenômeno que acompanha o homem desde os primórdios da humanidade. No Brasil, ela é retratada desde o descobrimento, e hodiernamente o noticiário dia após dia traz à tona denúncias de corrupção, não isentando nenhum dos poderes e nenhuma das esferas federativas. A corrupção assola o país, o Índice de Percepção da Corrupção² no Brasil, numa escala que vai de 0 a 10, onde maior pontuação significa menos (percepção de) corrupção, é de 3,7.

Dessa forma, questiona-se qual a causa para o elevado nível de corrupção encontrado no Brasil? A resposta a esta pergunta é, justamente, o problema que se quer discutir nesta pesquisa.

Entretanto, ante a diversidade teórica existente para estabelecer primazia a uma ou outra causa como condição para a proliferação da corrupção em maior ou

¹ WEBER, Luiz Alberto. **Capital Social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros**. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/7541/1/2006_LuizAlbertoWeber.pdf> Acesso em: 25 mai. 2011.

² TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2010 Results**. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results>. Acesso em: 27 set. 2011.

menor grau, fez-se necessário elencar aquela condição que para nós, seria relevante como causa explicativa, qual seja a impunidade.

Portanto, buscar-se-á, através deste trabalho, explicar o elevado grau de corrupção em nosso país, a partir da impunidade. Desse modo, tratando-se de uma discussão teórica entre fenômenos distintos, torna-se imperioso, antes de qualquer coisa, a compreensão dos mesmos.

Nesse sentido, o primeiro capítulo deste estudo será dedicado ao fenômeno da corrupção. Lá, serão revistos os conceitos existentes acerca da corrupção. Num segundo momento, nos deteremos ao estudo histórico do fenômeno. E, por fim, será elencado algumas teorias explicativas que buscam estabelecer qual a causa para a proliferação da corrupção em maior ou menor grau.

Já no segundo capítulo deste trabalho, defrontar-se-á com o fenômeno da impunidade. Primeiramente, serão detalhadas algumas noções existentes sobre a impunidade. Adiante visualizaremos o fenômeno no Brasil, partindo do período colonial até os dias de hoje, para considerar a impunidade como uma constante em nossa história. No final, explicitaremos os altos níveis de impunidade no Brasil relativa à corrupção, sendo apresentados dados e verificados porque meios ela se manifesta em nosso país.

Desse modo, tendo sido apresentados e explicitados os fenômenos que se pretende discutir nesta pesquisa, qual seja, corrupção e impunidade, passamos ao terceiro capítulo, onde, buscar-se-á estabelecer uma relação entre os mesmos, partindo da base teórica que lhe dará sustentação (teoria da escolha racional), para em seguida evidenciar a relação, a partir de dois momentos distintos. Inicialmente, demonstrando-se a perspectiva criada em função da ineficácia das instituições de sanção (impunidade), e posteriormente, centrando no agente, observar sua escolha pela corrupção ante a perspectiva de impunidade.

E, assim, cremos, seja possível concluir que seja a impunidade dos agentes envolvidos com a corrupção, a causa que estimula o cometimento de mais atos de corrupção.

1. CORRUPÇÃO

A fim de discutir o problema desta pesquisa e construir uma relação entre fenômenos distintos, torna-se imperioso a compreensão dos mesmos. Nesse sentido, este capítulo será dedicado ao fenômeno da corrupção.

1.1 Revendo os conceitos da corrupção

O termo corrupção, como observa Bruning³, origina-se etimologicamente da palavra *corruptio* em latim, que significa deterioração, estrago ou apodrecimento da matéria. Inicialmente, portanto, vinculada mais às ciências naturais do que às ciências sociais. No entanto, com o passar do tempo, por analogia, o Direito, a Religião, a Ciência Política, a Sociologia, a Economia, bem como outras áreas do conhecimento passaram a utilizá-la em seus estudos.

A corrupção por ser fenômeno que acompanha o homem desde a Antiguidade foi estudada e devidamente conceituada por diversos pensadores. Por exemplo, Aristóteles, que conforme Moraes Teixeira⁴, via a corrupção como uma alteração do estado das coisas, uma modificação, um desvio de conteúdo, associada diretamente à idéia de desvirtuamento do homem e de decadência moral e espiritual.

Maquiavel⁵, também se deteve à temática da corrupção, entendendo a mesma como a escolha do bem privado em detrimento do bem comum.

³ BRUNING, Raulino Jacó. **Corrupção: Causas e Tratamento**. Florianópolis: UFSC, 1997, p. 22-23. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

⁴ TEIXEIRA, Alessandra Moraes. **A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5575> Acesso em: 08 mai. 2011.

⁵ MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos Sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 34.

Mais recentemente, Tocqueville⁶ apresentou dois sentidos básicos para o termo corrupção. O primeiro, se referindo a corrupção dos princípios, no sentido de corrosão dos alicerces de uma estrutura política, social ou mental. E o segundo, remetendo às transações ilícitas dirigidas a alguém ou por alguém em posição de poder beneficiar um objetivo privado.

Sob a ótica da evolução conceitual do fenômeno ao longo dos séculos, observa Avritzer⁷, que os antigos tinham da corrupção que ela estava ligada à degradação do corpo político e às mudanças que afetam os regimes políticos. Para estes a vida pública ainda estava submetida aos ciclos da natureza. Com a modernidade e o abandono das concepções cíclicas da temporalidade, o problema se transformou e passou a se orientar por concepções da política em cujo núcleo estavam idéias como as de contrato. E, posteriormente, com as revoluções modernas e a consolidação do referencial democrático, o tema sofreu uma nova transformação, que combinou a preocupação pelo sentido da história com os intensos debates sobre a organização institucional dos Estados.

Então, o fenômeno, nos dias de hoje assume múltiplas facetas que desencadeiam inúmeras definições sobre o seu significado nas mais diversas áreas do conhecimento.

No âmbito da ciência política, um conceito freqüentemente encontrado é o de Joseph Nye, apresentado por Carvalho⁸ em seu estudo. Para aquele, a corrupção seria um comportamento que foge dos deveres formais do cargo público em troca de vantagens pecuniárias ou de status, tanto em favor próprio como em favor de familiares ou amigos íntimos.

Outro conceito constantemente referenciado é o de Huntington⁹, para quem a corrupção é o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas, a fim de servir a interesses particulares.

⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 256-258.

⁷ AVRITZER, Leonardo. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 15.

⁸ CARVALHO, Getúlio. Da Contravenção à Cleptocracia. In: LEITE, Celso Barroso Leite *et al.* (Org.) **Sociologia da Corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987, p. 63-65.

⁹ HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política Nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975, p. 72.

Miranda Neto¹⁰ define o fenômeno como a violação de um dever público ou o abandono de altos padrões morais em troca (ou na expectativa) de ganho pecuniário, poder ou prestígio.

De forma sintética, Bruning¹¹ conceitua a corrupção, como a conduta que, na concepção da sociedade, seja ilegítima por pretender um benefício privado à custa do interesse público, não importando se sancionada ou não pelo Direito.

Sob a ótica das ciências jurídicas, o conceito de corrupção como toda infração penal, *a priori*, deve estar relacionado a um tipo penal amparado na Lei. No Brasil, por consequência, a definição do crime de corrupção é encontrada nos artigos 333 e 317 do Código Penal Brasileiro. Desse modo, temos o crime de corrupção ativa como sendo a ação de “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”. E, o crime de corrupção passiva como a ação de “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumí-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.

Para Oliveira¹² o bem jurídico atingido é, em última instância em qualquer das duas infrações acima elencadas, o decoro da Administração, ou seja, a moralidade, probidade e a confiança que a sociedade nela deposita, tendo como condição a legalidade de seu exercício e como consequência a sua credibilidade.

Sendo assim, como observa Habib¹³, há, no direito penal, outros tipos que, conquanto não apresentem expressamente o *nomem juris* “corrupção”, sugerem que possam ocorrer condutas maculadas também por ela e que afetam o mesmo bem jurídico tutelado. Assim, segundo o autor, poder-se-ia alinhar as seguintes figuras penais ao conceito *latu* de corrupção: a) exploração de prestígio (art. 375); b) sonegação de papel ou objeto de valor probatório (art. 356); c) patrocínio infiel

¹⁰ MIRANDA NETO, Antônio Garcia de. **Dicionário de Ciências Sociais**. Coord. Benedicto Silva. Rio de Janeiro: FGV, 1986, p. 278.

¹¹ BRUNING, Raulino Jacó. **Corrupção: Causas e Tratamento**. Florianópolis: UFSC, 1997, p. 41. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

¹² OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p.37.

¹³ HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994, p. 147-148.

(art. 355); d) fuga de pessoa presa ou submetida a medida de segurança (art. 351); e) exercício arbitrário ou abuso de poder (art. 350); f) favorecimento real (art. 349); g) favorecimento pessoal (art. 348); h) fraude processual (art. 347); i) corrupção ativa de testemunha ou perito (art. 343); j) falso testemunho ou falsa perícia (art. 342, e, especialmente o §2º); l) denúncia caluniosa (art. 339); m) reingresso de estrangeiro expulso (art. 338); n) subtração ou inutilização de livro ou documento (art. 337); o) inutilização de edital ou sinal (art. 336); p) impedimento, perturbação ou fraude de concorrência (art. 335) q) contrabando ou descaminho (art. 334); r) exploração de prestígio (art. 332); s) violação de sigilo de proposta de concorrência (art. 326); t) violação de sigilo funcional (art. 325); u) abandono de função (art. 323); v) advocacia administrativa (art. 312); x) prevaricação (art. 319)."

Por fim, nesta linha de raciocínio, é possível afirmar que a concepção jurídica da corrupção *latu sensu*, também pode abranger uma dezena de infrações político-administrativas previstas em nossa Constituição, na legislação eleitoral, na Lei de Improbidades, nos diversos estatutos de servidores, e em tantas outras disposições existentes que se prontificam a tutelar o bem jurídico “decoro da Administração”. No presente trabalho, adotamos esta concepção *latu* quando nos referimos ao fenômeno da corrupção.

1.2 Um pouco de história da corrupção

A corrupção constitui-se em fenômeno que acompanha o homem desde os tempos mais remotos. Como dizem, ela é tão antiga quanto o pecado. Há uns 2300 anos, como refere Klitgaard¹⁴, um primeiro ministro brâmane de Chandragupta já fazia referência a mesma, relacionando “pelo menos 40 maneiras” de extorquir fraudulentamente dinheiro do governo.

¹⁴ KLITGAARD, Robert. **A Corrupção Sob Controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 23.

Mas, segundo Oliveira¹⁵, o primeiro relato sobre corrupção data de 74 a. C. quando, Staius Albinus Oppianicus teve a iniciativa de comprar dez jurados por 640 mil sestércios para não ser condenado no processo em que era acusado de ter mandado envenenar seu enteado por interesses de herança.

O autor, também elenca um caso de corrupção na Assíria, encontrado em fragmentos de argila, onde foi constatada a transcrição de um contrato, pelo qual uma senhora doava uma escrava à membro da nobreza da época, em troca da impunidade de um filho seu que havia cometido homicídio.

Entretanto, como afirma Bruning¹⁶, na pré-história e até o aparecimento da polis grega a organização social, econômica e política era do tipo familiar, tribal ou de clãs, não se podendo ainda falar apropriadamente em corrupção pública. Foi somente a partir da era clássica do Direito grego caracterizada pela aparição da cidade-estado e da democracia direta que surgiram os delitos de funcionários contra a administração pública. Em Roma, no período clássico a corrupção recebeu exaustivo tratamento legal.

Mas, com a decadência e a fragmentação do império romano, advém a Idade Média e novamente o familismo. Não obstante, assevera Noronha¹⁷, com corrupção e sob o nome de *baratteria*. Sendo a mesma entendida como a venda concluída entre um particular e um oficial público de um ato do ministério deste, que, em regra, devia ser gratuito.

Alguns séculos se passam, e a organização social, econômica e política do tipo familiar, vai desaparecendo novamente; é o advento da Idade Moderna e do conceito de Estado-Nação. O Estado que nasce, justamente, como uma solução para os excessos dos soberanos, tem a corrupção instalada em suas entranhas. A partir daí, como relata Vilmar Teixeira¹⁸, o vírus da corrupção sofre mutações, torna-se resistente às vacinas do Estado de Direito e aos seus valores éticos e políticos. Neste período e na Idade Contemporânea, notabilizam-se assim, casos

¹⁵ OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p.1-2.

¹⁶ BRUNING, Raulino Jacó. **Corrupção: Causas e Tratamento**. Florianópolis: UFSC, 1997, p. 42-44. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

¹⁷ NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito Penal**. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 264.

¹⁸ TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **O Controle da Corrupção: Desafios e Oportunidades para o TCU**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769558.PDF>> Acesso em: 18 mai. 2011.

de fisiologismo, nepotismo, favorecimentos, privilégios e outras condutas incompatíveis com o interesse público.

No Brasil a história da corrupção é contada desde o descobrimento. O imaginário europeu do “paraíso” por essas bandas se desfaz rapidamente. A vida aqui passa a ser tão temida e indesejada que condenados ao degredo preferiam enfrentar 10 anos em galés – o que equivalia praticamente a uma pena de morte – do que o exílio perpétuo no Brasil, como relata Isolda Ribeiro¹⁹. Assim sendo, aqueles que se dispunham a desbravar estas terras eram homens com o perfil “aventureiro” que visavam a obtenção de riqueza sem esforço, como afirma Holanda²⁰. Caso a Coroa, não oferecesse incentivos pecuniários ou tolerasse alguma margem de lucro por parte de seus funcionários, ela sequer encontraria candidatos aos cargos na colônia, como demonstra Luciano Figueiredo²¹. No período colonial eram costumeiras as trocas de favores, o tráfico de influência, os conchavos, os acordos, as composições, o apadrinhamento, assim como os desvios de verbas, de que o não-recolhimento de impostos era espécie, conforme elenca Habib²².

Com o advento da Independência e do Império, a corrupção não deixa de existir. Mas, muda de característica, ganhando refinamento, já que praticada por nobres e ministros. Torna-se constante a concessão de privilégios a serviços da corte, a facilitação de negociações à parentes, a troca de títulos honoríficos por favores, bem como a nascente fraude eleitoral. O conhecido episódio do “roubo das jóias da coroa” em 1882 é a referência mais marcante da imoralidade do período.

¹⁹ RIBEIRO, Isolda Lins. **Patrimonialismo e Personalismo: A gênese das práticas de corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3324.pdf>> Acesso em: 23 mai. 2011.

²⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 44.

²¹ FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 212.

²² HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994, p. 9-11.

Segue a Proclamação da República, e como afirma Moraes Teixeira²³ pouca coisa muda. A começar pelo pacto dos Presidentes com os 'manda-chuvas' locais, onde estes reconheciam a autoridade do Chefe de Estado e garantiam-lhe votos nas eleições e, aquele ouvia os coronéis para quaisquer nomeações regionais (polícia, justiça, educação, etc...), o que fechava o círculo infundável do tráfico de influências. Foi também a época em que a classe dos funcionários públicos cresceu, incentivada como solução para o crescente nível de desemprego e por ser a melhor moeda de troca para os políticos. Os processos de seleção, via de regra eram quase que invariavelmente fundadas no apadrinhamento. Assim, sucedem-se Presidentes na República, passando por Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, todos de uma forma ou de outra fazendo promessas de moralização da Administração Pública, porém nada avançando em concreto.

Em 1964 dá-se o golpe militar, justificado em função da necessária luta contra a subversão e também contra a corrupção existente no regime anterior. Nesse período, o tamanho do Estado cresce ainda mais, muitas empresas públicas são criadas e consigo amplia-se também o quadro do funcionalismo público. Proliferam-se no país obras de infra-estrutura de grande porte envolvendo volumosas importâncias de dinheiro. Para piorar, nos encontrávamos sob a égide da censura e poucos se atreviam a denunciar os atos de corrupção, sob pena de cometimento de crime contra a segurança nacional e conseqüente julgamento por uma corte militar. Então, como diz Moraes Filho²⁴, debaixo desse poderoso manto protetor, vicejou a mais deslavada corrupção, que acabou por se tornar rotineira e institucionalizada.

Na década de 80 advém a abertura democrática e, por conseguinte a Nova República. Tancredo Neves torna-se a mais nova promessa de moralização do país, mas não vive para ao menos tentar concretizá-la. Como narra Moraes

²³ TEIXEIRA, Alessandra Moraes. **A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5575> Acesso em: 08 mai. 2011.

²⁴ MORAES FILHO, Antônio Evaristo de. O círculo vicioso da Corrupção. In: LEITE, Celso Barroso Leite *et al.* (Org.). **Sociologia da Corrupção.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987, p. 23-24.

Teixeira²⁵, sucede-o, José Sarney, que marcou sua administração pela proliferação das CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito), que uma após outra tentaram apurar a responsabilidade nos escândalos que chegavam a público, mas que invariavelmente resultavam na impunidade dos principais responsáveis pelos crimes que apuravam. Sarney concluiu seu mandato deixando uma nação sufocada pela dívida externa e desmoralizada pelo péssimo comportamento de seus políticos.

Aproveitando-se da situação de crise política e econômica acima apresentada, eis que surge o “caçador de marajás”, prometendo erradicar as mordomias e moralizar o Governo. Era Fernando Collor de Mello. Eleito, em 1990, seu governo foi marcado pela implementação de planos econômicos e, principalmente, pelas denúncias de corrupção que acabaram culminando com um processo de impugnação de mandato (Impeachment) contra si. O processo, antes de aprovado, fez com que Collor renunciasse ao cargo em 02 de outubro de 1992, deixando-o para seu vice Itamar Franco.

Daí em diante, sucederam-se os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luis Inácio da Lula da Silva, ambos recheados de escândalos de corrupção (desfalque na Previdência, desvio de numerário para o combate a seca, tráfico de influências em leilões de privatização, envolvimento de magistrados com desvio de verbas de obras públicas, “mensalão”, etc...).

Nos dias de hoje, a situação não é diferente, o noticiário dia após dia traz à tona denúncias das mais variadas formas de corrupção, não isentando nenhum dos poderes (executivo, legislativo e judiciário), e nenhuma das esferas federativas (federal, estadual e municipal). A corrupção assola o país, mas porque desses níveis tão elevados de degradação? A resposta a esta pergunta constitui-se, justamente, no problema desta pesquisa a ser esclarecida nos próximos capítulos. Abaixo, apresentamos algumas causas, freqüentemente, sustentadas

²⁵ TEIXEIRA, Alessandra Moraes. **A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5575> Acesso em: 08 mai. 2011.

pelos estudiosos para explicar o elevado grau de corrupção em ou outro país, inclusive no Brasil.

1.3 Algumas causas para a corrupção

Explicar o elevado grau de corrupção em nosso país, como já dito, é o problema no qual se pretende debruçar esta pesquisa. Dessa forma, faz-se relevante apresentar algumas causas consideradas pelos teóricos como elucidativas para os altos níveis de corrupção encontrados em alguns países.

De primeiro, observa-se a diversidade teórica existente. Cada pensador estabelece primazia a uma ou outra causa como condição para a proliferação da corrupção em maior ou menor grau.

Uma dimensão importante de pesquisa, na área da cultura política, leva em consideração o aspecto religioso para encontrar a causa para a existência de mais corrupção em um lugar que outro. Nesse sentido, Power e González²⁶ apresentam a idéia de autores que consideram as religiões católica, ortodoxa oriental e a muçulmana como facilitadoras do comportamento corrupto. Os defensores dessa tese afirmam que tais religiões por tomarem formas hierarquizadas, são prejudiciais à participação cívica, e, como tal, o questionamento das autoridades públicas tenderia a ser menos freqüente do que nas culturas caracterizadas por religiões mais igualitárias e individualistas, como o protestantismo. Desse modo, permitindo mais facilmente a ação corrupta.

Outro fator constantemente apresentado como causa para um elevado grau de corrupção é o que se denomina de macro-Estado, ou seja, o Estado que ao ampliar suas finalidades, ampliou seus poderes e órgãos, tendo por conseqüência, aumentado seu espaço público sujeito à corrupção. Pois, como afirmam Sitja e

²⁶ POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. **Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba: nov. 2003, p. 53.

Balbinotto Neto²⁷, o fator primordial para a existência da corrupção é a presença do Estado. E sendo assim, para os autores, se abolíssemos o Estado, aboliríamos junto à corrupção. Os defensores dessa teoria, em síntese, entendem que quanto maior o Estado maior o nível de corrupção.

De acordo com Power e González²⁸, os cientistas políticos tem se concentrado também no tipo de regime, como um determinante importante do nível de corrupção. Como referem os autores, os níveis de corrupção devem ser menores nos sistemas políticos mais democráticos e abertos, por diversas razões. A primeira é geralmente o mais alto nível de transparência propiciado pela poliarquia. Uma segunda característica dos regimes democráticos é a competição. Nos sistemas democráticos, candidatos aos cargos públicos têm um incentivo para descobrir e tornar público o abuso dos cargos por seus atuais detentores sempre que uma eleição surge no horizonte. Uma terceira razão é o mais alto nível de accountability. Em um contexto de eleições livres e justas, os eleitores reservam-se o direito de “premiar” os ocupantes dos cargos – ao reelegê-los ou elevá-los a um posto mais alto – ou de “puni-los”, ao destituí-los de seus postos. Então, para estes estudiosos, quanto mais democrático for o país menos corrupção haverá.

Outros pesquisadores sugerem o desenvolvimento econômico do país como explicação para os níveis de corrupção. Assim, a corrupção diminuiria de acordo com o desenvolvimento econômico apresentado pelo país. É que decorreria do desenvolvimento econômico, uma série de conseqüências inibidoras a prática corrupta, como por exemplo, o aumento salarial ao funcionalismo público e um fomento maior a educação.

Os altos níveis de corrupção em um país também são justificados pelos teóricos do familismo. Notavelmente Edward Banfield é um expoente desta escola, ao introduzir o conceito de familismo amoral (cultura deficiente em valores

²⁷ BALBINOTTO NETO, Giacomo; SITJA, Henrique Serra. **Corrupção e liberdade de imprensa: teorias e evidências**. RCA - Revista de Controle e Administração. Rio de Janeiro: jan./jun., 2008, p. 60.

²⁸ POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. **Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba: nov. 2003, p. 55.

comunitários que estimula laços de família). Lipset e Lenz²⁹, em seus estudos apresentaram o pensamento de Banfield, e escrevem que de acordo com o autor em uma sociedade de familistas amorais, ninguém defenderá o interesse do grupo ou da comunidade, salvo quando houver vantagens particulares em fazê-lo. Nas sociedades em que prevalece o familismo é pequena a lealdade para com a grande comunidade. Tudo é permitido, desde que atenda aos interesses da família. Por isso, o familismo torna-se ia amoral já que favoreceria práticas corruptas.

Aqui, os estudiosos da corrupção brasileira têm buscado as causas do fenômeno a partir de especificidades nacionais. Sendo assim, alguns pesquisadores têm explicado a corrupção a partir das “tradições herdadas”. Nesse sentido, Zancanaro³⁰ afirma que a corrupção político-administrativa aqui encontrada deita raízes num quadro de anti-valores morais presentes na tradição política Lusitana, tendo sido a mesma, o fio condutor do tortuoso etos que tem prevalecido até os dias atuais na ação político-administrativa brasileira.

Sob esta ótica insurge-se também a questão do “jeitinho brasileiro”, por diversas vezes associado ao elevado grau de corrupção em nosso país. Moraes Filho³¹, elenca o mesmo como uma causa da corrupção no país. Para ele essa cultura de “levar vantagem em tudo” acaba por criar um ambiente propício à corrupção.

Outra causa freqüentemente encontrada nos estudos acerca da corrupção no Brasil parte dos conceitos weberianos de patriarcalismo e de patrimonialismo. Os autores partem do pressuposto de que a corrupção brasileira é uma herança do patrimonialismo.

²⁹ LIPSET, Seymour; LENZ, Gabriel. Corrupção, Cultura e Mercados. In: HUNTINGTON, Samuel; HARRISON, Lawrence (orgs.). **A Cultura Importa**. Os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 185.

³⁰ ZANCANARO, Antônio Frederico. **A Corrupção Político-Administrativa no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 9.

³¹ MORAES FILHO, Antônio Evaristo de. O círculo vicioso da Corrupção. In: LEITE, Celso Barroso Leite *et al.* (Org.). **Sociologia da Corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987, p. 25-26.

Segundo Faoro³², o patrimonialismo no Brasil seria o resultado de uma relação entre Estado e sociedade onde o primeiro oprime a segunda pela reprodução de privilégios destinados aos estamentos da burocracia estatal que coordenam e administram o Estado sem conhecer regras impessoais e racionais, que separem os meios de administração e a função burocrática propriamente dita. A corrupção, portanto, seria resultado do patrimonialismo. Nesse sentido Isolda Ribeiro³³, afirma em retrospectiva histórica, que vigeria no Brasil (anterior a República) o patrimonialismo, entendido como uma forma de “dominação tradicional”, onde governantes e funcionários confundiriam-se com os meios da administração, beneficiando-se privadamente de seus cargos. Com a República evolui-se para um neopatrimonialismo, em que o Estado seria explorado por governantes e funcionários, mas teria também caráter modernizador, legitimando-se pelo futuro, não pela reiteração do passado. Esse neopatrimonialismo, perduraria até os dias atuais.

Diversas outras causas são ventiladas pelos teóricos para explicar a enormidade da corrupção no Brasil. Citemos, por exemplo, a diminuta participação da sociedade nas coisas públicas, o gigantismo do Estado, a centralização do poder, a intransparência político-administrativa, as distorções no sistema eleitoral e partidário, a desigualdade social, a desordem administrativa, a discricionariedade do servidor público e a ausência de cultura fiscal.

Adiante, pretende-se explicitar a impunidade como uma das mais relevantes causas para os altos índices de corrupção encontrados no Brasil. Mas antes, será necessário compreendê-la.

³² FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000, p. 99-100.

³³ RIBEIRO, Isolda Lins. **Patrimonialismo e Personalismo: A gênese das práticas de corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3324.pdf>> Acesso em: 23 mai. 2011.

2. IMPUNIDADE

Assim como foi feito no capítulo anterior, se é objetivo desta pesquisa discutir e construir uma relação entre fenômenos distintos e aparentemente distantes, torna-se imperioso a compreensão dos mesmos. Dessa forma, já que, acima, nos detemos ao estudo da corrupção, neste capítulo nos dedicaremos ao fenômeno da impunidade.

2.1 Noções gerais acerca da impunidade

Sobre a impunidade muito se fala, mas pouco se estuda. A temática é muitas vezes suscitada, no entanto, raramente é detalhada. Nas ciências sociais, em pesquisas que abordam a criminalidade e a violência, é freqüente encontrar referências à ela, mas quase nenhum tratamento específico (analítico) é dado.

Basicamente, conforme afirma Cruz³⁴, a impunidade é o gozo da liberdade, ou de isenção de outros tipos de pena, por uma determinada pessoa, apesar de haver cometido alguma ação passível de penalidade. É a não aplicação de pena, mas também o não cumprimento, seja qual for o motivo, de pena imposta a alguém que praticou algum delito.

Assim sendo, a impunidade pode ser definida logo nos primeiros momentos após o delito e ocorrer nas diferentes etapas do processo até o desfecho processual, ocasionando duas formas de impunidade, a acidental (alheia à vontade dos agentes que participam dela, como escassez ou falta de provas) e a intencional (aquela que acontece por vontade dos agentes, dando um jeito de

³⁴ CRUZ, Levy. **Impunidade na Sociedade Brasileira: Algumas Idéias para seu Estudo.** Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=375&textCode=1227>> Acesso em: 09 jun. 2011.

manipular o resultado, escondendo provas ou comprando testemunhas de defesa), como esclarece Castro³⁵.

Mas alguns teóricos, ainda propõem definir a impunidade levando em consideração o sentido objetivo (técnico) ou o sentido subjetivo (ligado a impressões individuais).

Desse modo, do ponto de vista objetivo (técnico), a impunidade consistiria no não-cumprimento de uma pena por alguém formalmente condenado em virtude de um delito. A impunidade teria como premissas: a certeza do delito (se uma pessoa "parece" culpada e está em liberdade, não se pode dizer que, tecnicamente, ela esteja impune); o julgamento competente (somente uma Corte habilitada, obedecendo aos procedimentos previstos nos códigos de processo, pode determinar a punição); e o desfecho do julgamento (se a impunidade decorre da não-aplicação de uma pena, ela só vai existir quando o processo estiver concluído)

Por outro lado, a impunidade consistiria na sensação compartilhada entre os membros de uma dada sociedade no sentido de que a punição de infratores é rara e/ou insuficiente. Disso derivaria a cultura da ausência de punição e/ou da displicência na aplicação de penas. Nessa "definição", poderiam ser incluídos casos que não se enquadram no aspecto técnico acima descrito, como por exemplo, a lentidão excessiva no julgamento (que oferece ao suspeito mais liberdade do que "mereceria"); e as penas mais brandas do que as esperadas pela sociedade ou parte dela. Outra compreensão subjetiva de impunidade diria respeito aquelas situações em que o próprio sistema judiciário absolve alguém que seria "sabidamente" culpado.

Há também aqueles como Carvalho Filho³⁶ que conceituam a impunidade tanto sob a ótica jurídica como política. Assim, este autor ao conceituar a impunidade do ponto de vista jurídico, afirma que a mesma é a não aplicação de determinada pena criminal a determinado caso concreto, aproximando-se do

³⁵ CASTRO, José Carlos de. **Improbidade Administrativa**. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/GAEMLTNMNGGA.pdf>> Acesso em 07 jun. 2011.

³⁶ CARVALHO FILHO, Luís Francisco. **Impunidade no Brasil: Colônia e Império**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200011&script=sci_arttext> Acesso em: 07 jun. 2011.

sentido objetivo (técnico) acima elencado. Pois, a lei prevê para cada delito uma punição e quando o infrator não for alcançado por ela – pela fuga, pela deficiência da investigação ou, até mesmo, por algum ato posterior de "tolerância" – o crime, então, permanece impune. Já do ponto de vista político, o conceito de impunidade é ampliado e leva em consideração o aspecto subjetivo. Pois, conforme o autor, fala-se em impunidade não apenas quando se verifica a incapacidade ou a falta de disposição de o Estado fazer prevalecer a punição estabelecida, mas também quando a própria lei e/ou o magistrado que a aplica são considerados benevolentes para com determinado ato criminoso. Assim, há pessoas que consideram brandas as atuais penas do homicídio culposo, ou impróprio o princípio da responsabilidade penal apenas aos dezoito anos, ou inadequado o princípio geral da presunção da inocência que assegura ao réu primário responder ao processo em liberdade, ou necessária a existência de punições exemplares, como a injeção letal ou a prisão perpétua, para transgressões mais graves etc.

2.2 O Brasil e a impunidade

No Brasil a impunidade constitui-se numa constante em nossa História, desde o período colonial até os dias de hoje ela permanece na ordem do dia.

Na Colônia e no Império, a impunidade atordoava autoridades e impressionava estrangeiros, como leciona Carvalho Filho³⁷. De acordo com o mesmo, a sensação de impunidade sempre existiu no Brasil. O primeiro dicionário da língua portuguesa, Vocabulario Portuguez e Latino, escrito pelo padre Raphael Bluteau e publicado em Coimbra entre 1712 e 1728, já estampava um verbete com a sua definição: “falta de castigo”, “tolerância”. Não há estudos estatísticos capazes de comprovar a adequação deste sentimento à realidade durante os períodos colonial e imperial. Mas a preocupação de autoridades, exposta em

³⁷ CARVALHO FILHO, Luís Francisco. **Impunidade no Brasil: Colônia e Império**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200011&script=sci_arttext> Acesso em: 07 jun. 2011.

documentos oficiais, e o relato de viajantes estrangeiros revelam que o problema da impunidade sempre esteve no centro da vida política brasileira.

Atualmente, a impunidade é mais facilmente perceptível conforme noticiam Pereira e Delphino³⁸, pois, somente no Estado de São Paulo existem mais de 152 mil mandados de prisão em aberto, ou seja, criminosos devidamente condenados, mas que se encontram foragidos e, portanto, livres de qualquer punição.

Mas o retrato da impunidade brasileira, não para por aí. Vejamos os dados apresentados por Araújo³⁹. O autor refere que no Rio de Janeiro e em São Paulo, menos de 2% dos casos de homicídio apurados resultam em condenação. Quanto aos índices de esclarecimentos de crimes pelas polícias civis, o autor relata que ficam abaixo de 5% em todo o país. Ademais, em Pernambuco 99,2% dos homicídios não são esclarecidos. E que, em São Paulo, apenas 6% dos boletins de ocorrência lavrados pela Polícia Militar e efetivamente entregues nas delegacias de Polícia se reverterem em inquéritos policiais.

O fenômeno da impunidade no Brasil, ao que parece estaria relacionado ao que os teóricos denominam de “cifra negra”, que é o terreno existente entre a criminalidade real e a registrada. De acordo com estes, subsiste em nosso sistema de repressão à criminalidade algumas características, onde: nem todo delito cometido é perseguido, nem todo delito perseguido é registrado; nem todo delito registrado é averiguado pela polícia; nem todo delito averiguado é denunciado; a denúncia nem sempre termina em juízo; o juízo nem sempre termina em condenação.

Nesse sentido, interessante os dados exibidos por Mesquita⁴⁰, onde estudando homicídios de crianças e adolescentes, o promotor de justiça fez a denúncia de 27,5% dos indiciados; o juiz fez a pronúncia de 9,31% dos réus; depois de quatro anos e meio da ocorrência do delito, 6,06% foram a júri na primeira instância; destes, 3,3% dos réus foram condenados e 2,76% absolvidos;

³⁸ PEREIRA, Elvis; DELPHINO, Plínio. **Foragidos em SP são 152 mil**. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/jt-seguranca/foragidos-em-sp-sao-152-mil>> Acesso em: 08 jun. 2011.

³⁹ ARAÚJO, Marcelo Cunha de. **No Brasil, só é preso quem quer!** Disponível em: <<http://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/482/No%20Brasil,%20s%C3%B3%20%C3%A9%20preso%20quem%20quer!.pdf?sequence=3>> Acesso em: 10 jun. 2011.

⁴⁰ MESQUITA, Myriam. **Violência, segurança e justiça: a construção da impunidade**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 1998, nº 32, p. 131.

entre os réus condenados, 2,75% entraram com recurso; destes, em segunda instância, 1,03% foram absolvidos; portanto, no final, houve a condenação de 1,72% dos réus.

Lopes⁴¹ registra esse tipo de situação também com dados sobre crimes financeiros e homicídios contra crianças. Afirma o pesquisador que dos crimes financeiros, inicialmente, descobertos pelo Banco Central do Brasil e encaminhados ao Ministério Público, somente 3,9% chegam à condenação. E que apenas 20% dos réus de homicídios contra crianças eram condenados.

Gomes⁴², ao explicitar a cifra negra no Brasil esboça um decálogo dos filtros da impunidade. O autor sustenta a existência de filtros na atuação dos agentes do sistema de repressão que de uma forma ou de outra determinam a eleição de quais acontecimentos devem ser definidos como delitos e quais pessoas devem ser entendidas como delinqüentes.

Sendo assim, a impunidade no Brasil seria explicada por dez filtros, resumidamente: 1 - Filtro da criminalização primária (que é da responsabilidade do legislador): (a) ausência de criminalização (ex.: delitos informáticos); (b) criminalização dúbia, confusa ou lacunosa; (c) criminalização excessiva (no Brasil são mais de mil tipos penais). 2 - Filtro da notitia criminis (quando a própria vítima contribui para a impunidade): a descrença na Justiça, a falta de expectativas reais, o desestímulo, o risco de perder dias de trabalho etc. 3 - Filtro da abertura da investigação (nem todos os casos noticiados são investigados): (a) falta de estrutura material (da Polícia e do MP); (b) falta de estrutura humana; (c) falta de conhecimentos técnicos; (d) corrupção; (e) policiais desestimulados; (f) infiltração criminosa; (g) falta de controle funcional da polícia. 4 - Filtro da investigação (nem todos os casos investigados são devidamente apurados): (a) as vítimas e testemunhas às vezes não colaboram; (b) falta de recursos técnicos; (c) morosidade e burocratização do inquérito policial; (d) vítimas e testemunhas são ameaçadas; (e) nos crimes funcionais, as investigações são corporativistas. 5 -

⁴¹ LOPES, José Reinaldo. **Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: 2000, nº 15(42), p.77.

⁴² GOMES, Luiz Flávio. **A Impunidade no Brasil: de que é a culpa? (Esboço de um decálogo dos filtros da impunidade)**. Revista CEJ. Brasília: 2001, set./dez., p. 35-50.

Filtro da abertura do processo: (nem todos os casos investigados são denunciados): (a) filtro dos requisitos formais (denúncias genéricas, denúncia ineptas); (b) filtro do engavetamento; (c) filtro das imunidades (parlamentares, do Presidente da República etc.). 6 - Filtro da comprovação legal e judicial do delito (nem todos os casos denunciados são comprovados): (a) provas lícitas; (b) provas judicialmente produzidas; (c) vítimas e testemunhas que têm medo; (d) vítimas e testemunhas que desaparecem; (e) atraso tecnológico da Justiça (precatórias e rogatórias morosas). 7 - Filtro da Justiça territorializada versus criminalidade globalizada: (a) globalização de vários crimes; (b) internacionalização do criminoso; (c) globalização das vítimas; (d) globalização dos bens jurídicos; (e) filtro da Justiça territorializada (versus Justiça globalizada); (f) filtro da cooperação internacional (incipiente); (g) filtro do despreparo tecnológico da Justiça criminal. 8 - Filtro da condenação (nem todos os casos processados são condenados): (a) filtro da presunção de inocência; (b) filtro da racionalidade do sistema. 9 - Filtro da prescrição : morosidade da Justiça versus multiplicidade de prescrições. 10 - Filtro da execução efetiva (nem todos os casos condenados são executados): Quanto à pena de prisão: (a) filtro dos mandados de prisão não cumpridos; (b) filtro da indústria das fugas; (c) filtro da inexistência de estabelecimentos prisionais. Quanto às penas alternativas: (a) filtro da inexistência de fiscalização; (b) filtro da (adequada) individualização da pena (aplicação de multa a quem não tem a mínima condição de pagar, p. ex.).

2.3 A impunidade no Brasil relativa à corrupção

A impunidade como visto acima assola o país. Ela se faz presente no sistema de repressão como um todo, abocanhando todos os tipos penais. Mas, a impunidade dos agentes envolvidos em delitos relacionados à corrupção é notória.

Segundo pesquisa, trazida por Vieira⁴³, do jornal O Globo que entrevistou réus, advogados, policiais, promotores, procuradores e juízes para reconstituir qual o desfecho dos principais escândalos de corrupção, os principais acusados destes crimes não apenas estavam livres como continuavam atuando publicamente ou nos bastidores com a mesma força de antes. Os 200 políticos, banqueiros, empresários e servidores públicos acusados de fraudes milionárias nos escândalos dos precatórios, central de grampos, Sudam, Marka/Fontecindam, Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, bingos, propinoduto, vampiros, mensalão, sanguessugas, estão fora da cadeia e longe de qualquer punição. Segundo a reportagem, a grande maioria dos réus não havia passado nem sequer um dia atrás das grades, os processos se arrastavam por anos nos tribunais e a perspectiva de alguns procuradores da República era de que, quando chegassem a um fim, muitos crimes já estariam prescritos.

Outro levantamento apresentado pelo autor, retro-mencionado, foi realizado pela revista Época, em março de 2008. A revista Época analisou 292 operações realizadas pela Polícia Federal entre junho de 2003 e dezembro de 2006, 216 relacionadas à corrupção, com o envolvimento de agentes públicos. Ao final, constatou que: nas 216 operações, a Polícia Federal havia prendido 3.712 pessoas para averiguação (entre elas 1.098 agentes públicos); apenas 432, ou 11%, tinham sido condenados pela Justiça em primeira instância até o fim de 2007; e, dentre os condenados, apenas 265 estavam cumprindo pena de prisão (7% dos detidos).

O fato é que nos casos de corrupção, raramente se fala em punição de políticos e agentes públicos em geral. Um relatório da Associação dos Magistrados do Brasil⁴⁴ revelou que, de 1988 até junho de 2007, não houve condenação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de nenhum agente político

⁴³ VIEIRA, James Batista. **O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União**. Acesso em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3564/1/o_fundamento_das_improbidades.pdf> Disponível em: 08 jun. 2011.

⁴⁴ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL. **Números revelam congestionamento de processos no STJ e STF**. Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/publicacoes/amb_info_ed95.pdf> Acesso em 11 jun. 2011.

julgado pela prática de crimes contra a administração pública. No Superior Tribunal de Justiça (STJ), apenas cinco autoridades foram condenadas no mesmo período. Outro importante dado revelado pelo estudo é a demora para se julgar essas ações penais de competência originária do STF e do STJ. Nestes 19 anos, dos 130 processos distribuídos ao Supremo, apenas seis foram julgados, e os réus, absolvidos. Entre os demais, 46 foram remetidos à instância inferior, 13 foram atingidos pela prescrição e 52 continuam tramitando na Corte. No STJ – que recebeu 483 processos de 1989 até junho de 2007 –, o quadro não é muito diferente: há 11 absolvições, 5 condenações e 71 prescrições. Foram remetidas à instância inferior 126 ações e ao STF, dez processos. Ainda há 81 processos em tramitação.

Então, a fim de compreender a falta de responsabilização dos agentes envolvidos com a corrupção, necessário se faz verificar porque meios se manifesta a impunidade nesta seara.

Nesse sentido, deve ser dado destaque a morosidade processual/judicial. Pois, de início os inquéritos policiais quando instaurados, arrastam-se por anos, são sucessivos os pedidos de dilação de prazo; e quando concluídos, não são realizados a tempo todas diligências necessárias, bem como colhidas todas provas para a pretendida penalização dos responsáveis. Posteriormente, brechas na legislação permitem a um bom advogado procrastinar o processo com infundáveis recursos, fazendo com que se passe longos anos até que chegue ao fim o julgamento da ação corrupta que ocorrera anos atrás. Corroboram com o quadro, ainda, a sobrecarga dos tribunais superiores. Assim, a impunidade se vê retratada pela lentidão do sistema de responsabilização, e muitas vezes pela sua própria consequência, qual seja, a prescrição da ação penal e a absolvição do agente corrupto.

Outro aspecto relevante no que se refere a impunidade em relação aos delitos de corrupção diz respeito as deficiências no âmbito da apuração/investigação. Pois, independente da esfera de responsabilização (penal, administrativa ou política) faltam pessoas e estrutura (condições materiais e tecnologia) para o combate à corrupção. Ademais, nesse tipo de crime, ocorre o

que Queiroz⁴⁵ afirmou existir no âmbito das investigações policiais que os investigados/criminosos detêm o controle político das investigações, apesar de não as presidirem formalmente. O autor, destaca que, via de regra, compete a um servidor hierarquicamente inferior (Delegado de Polícia ou Delegado Federal) investigar crimes praticados por seus superiores hierárquicos (Presidentes, Ministros, Governadores, Secretários de Estado) ou autoridades de que dependem, direta ou indiretamente, como Deputados Federais/Estaduais e Prefeitos municipais. Ou seja: as chamadas autoridades de alto escalão acabam por investigar a si mesmos por meio da designação e/ou monitoramento dos seus investigadores.

Mas as deficiências encontradas em nossos sistemas de apuração/investigação são subsidiadas também pela completa desarticulação dos órgãos de controle. Como relata Vieira⁴⁶ o trabalho das instituições envolvidas no combate as improbidades não parece coordenado. A Controladoria Geral da União, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e os tribunais de contas têm pouca ligação com a Polícia Federal e com o Ministério Público. A polícia e o Ministério Público travam disputas agressivas pelo comando das investigações. E os dois têm divergências com a Justiça. E, complementa, com Taylor e Buranelli para quem a existência de burocracias competitivas em que a ambição contrapõe-se a ambição não é certamente uma coisa ruim. Contudo, quando estes departamentos têm responsabilidade unicamente por uma parte do processo de responsabilização, e quase todos os incentivos enfatizam o estágio da investigação, então todas estas instituições irão competir intensamente sem nenhum ganho compensatório em seu desempenho.

Quanto às sanções penais, entende-se que as mesmas são muito brandas, indo de encontro ao princípio de que as penas deveriam funcionar como uma

⁴⁵ QUEIROZ, Paulo. **Criminalidade do Poder, Polícia e Impunidade**. Disponível em: <<http://pauloqueiroz.net/criminalidade-do-poder-policia-e-impunidade/>> Acesso em: 01 jun. 2011.

⁴⁶ VIEIRA, James Batista. **O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União**. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3564/1/o_fundamento_das_improbidades.pdf> Acesso em: 08 jun. 2011.

ameaça para inibir a prática corrupta. No Brasil como relata Holanda Filho⁴⁷, as penas previstas para os delitos de corrupção, em suas variadas formas (corrupção, concussão, prevaricação etc.), são inexpressivas em confronto com a gravidade que representam e pelo dano real para a vida juridicamente organizada. Ilustrando, salienta o estudioso da questão que o crime de corrupção é sancionado, em sua base mínima, com a mesma pena prevista para aquele que furta uma bicicleta, isto é, um ano de reclusão. Para piorar, a esse quadro se somam, outros benefícios, como a prisão especial antes da condenação definitiva, sursis para as penas até dois anos, indultos, prisão-albergue domiciliar para as sanções superiores a dois anos e não superiores a quatro, livramento condicional, resultando que quase nunca o corrupto é encontrável numa cadeia, fazendo-se assim presente a impunidade.

É também de se destacar a ineficácia das sanções nas outras esferas de responsabilização. Por exemplo, as punições de natureza econômica impostas pelos Tribunais de Contas não parecem ter qualquer implicação concreta. Conforme dados apresentados por Martinez⁴⁸, o índice histórico de recuperação de valores desviados, é algo em torno de 0,5% a 1% do montante das condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União. Convenhamos, isso irrisório. O problema reside na inafastabilidade da reapreciação judicial das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas. Pois ainda que denominado “tribunal”, os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário. De modo que os maus gestores e os flagrantemente desviadores de recursos públicos, com a anuência do sistema se socorrem do inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, com o fito de se esquivarem das condenações impostas pelo Tribunal de Contas: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Assim, permanecendo impunes ainda que condenados nesta seara.

Releva-se também a ineficácia das sanções de natureza política. Pois os políticos (deputados, senadores e outros) quando expostos a escândalos de

⁴⁷ HOLLANDA FILHO, Marcial Herculino de. **A corrupção e a impunidade**. Folha de São Paulo. São Paulo: 12 mai 1991, p. 43.

⁴⁸ MARTINEZ, Nagib Chaul. **A Efetividade das Condenações Pecuniárias do Tribunal de Contas da União em Face da Reapreciação Judicial de suas Decisões**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769537.PDF>> Acesso em: 03 jun. 2011.

corrupção que poderiam desencadear na cassação de seu mandato, ardilosamente, deixam o cargo antes, o que permite invariavelmente seu retorno, por meio de nova eleição, a vida pública.

Por fim, há a questão das imunidades parlamentares que consagram a impunidade dos agentes de alto escalão que praticam a ação corrupta. A imunidade que pode ser material (quando certas condutas não caracterizam crime) e/ou formal (garantia de não ser processado), basicamente, inviabiliza qualquer sanção penal contra deputados, senadores e outras autoridades da República, seja por crimes comuns ou funcionais, praticados antes ou durante o mandato.

Assim sendo, decorre dos aspectos suscitados acima acerca da impunidade (morosidade processual/judicial, deficiência na apuração/investigação, desarticulação dos órgãos de controle, brandura das penas, ineficácia das sanções e imunidades) em relação aos delitos de corrupção uma conseqüência, qual seja: a perspectiva diminuta do risco de punição por parte do agente corrupto em função da ineficácia das instituições de sanção. Fazendo, a partir disso, parecer crível a idéia de que a impunidade dos agentes envolvidos com a corrupção acaba por estimular o cometimento de mais atos de corrupção. É o que se pretende discutir no próximo capítulo.

3. IMPUNIDADE: UM ESTÍMULO À CORRUPÇÃO

Nos capítulos anteriores, foram apresentados e explicitados os fenômenos: corrupção e impunidade. A partir disto, neste capítulo, buscar-se-á discutir a construção de uma provável relação ente os mesmos, partindo da base teórica que lhe dará sustentação, para em seguida evidenciar a pretensa relação, a partir de dois momentos distintos. Inicialmente, demonstrando-se a perspectiva criada em função da ineficácia das instituições de sanção (impunidade), e posteriormente, centrando no agente, observar sua escolha pela corrupção ante a perspectiva de impunidade.

3.1 A escolha racional como base teórica

A construção da idéia de que a impunidade dos agentes envolvidos com a corrupção estimula o cometimento de mais atos de corrupção, perpassa necessariamente pela perspectiva criada no agente. Desse modo, somente uma teoria centrada no individualismo metodológico, que vise entender a ação dos atores a partir compreensão de sua motivação poderá fundamentar o presente estudo. Sendo assim, impõe-se a teoria da escolha racional.

Inicialmente, o estudo acerca do comportamento racional dos indivíduos foi desenvolvido para as escolhas do agente em relação às suas possibilidades de consumo. Sendo, posteriormente, desenvolvida para as mais diversas áreas do conhecimento.

A partir do final dos anos 60 com o sociólogo-economista Gary Becker, essa linha de pesquisa, como informa Alencar⁴⁹, foi desenvolvida com relação ao comportamento do criminoso. Em seu artigo de 1968, Gary Becker defende que os

⁴⁹ ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de. **Prevenção e Combate à Corrupção e Eficácia Judicial no Brasil**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/5_ConcursoMonografias/2-lugar-profissionais-carlos-higino-ribeiro-de-alencar..pdf> Acesso em: 06 set. 2011.

criminosos são pessoas semelhantes às demais e que uma pessoa comete um ilícito se a utilidade esperada desta atividade excede a utilidade que ele poderia obter usando seu tempo e outros recursos em outras atividades. Algumas pessoas, portanto, se tornariam “criminosos”, não porque a sua motivação básica é diferente das outras pessoas, mas porque seus custos e benefícios são diferentes.

Percebe-se então que a teoria da escolha racional, que advém também da teoria econômica, visualiza o indivíduo como uma unidade analítica, sustentado por um comportamento pautado na racionalidade (avaliação: meios-fins). Isso significa, como observa Vieira de Melo⁵⁰, que os indivíduos são dotados de racionalidade ou capacidade de calcular suas ações, para atingir determinados objetivos. Em outros termos: os indivíduos tendem a maximizar suas oportunidades, de forma a atingir o melhor possível, de acordo com suas preferências, desejos e crenças. Com isso, pode-se dizer que um dado indivíduo tende preferir A a B. O seu comportamento é balizado por suas preferências, a qual procura maximizá-las.

Em síntese, a decisão do agente em cometer ou não o crime dependeria de um cálculo de maximização da utilidade esperada em que avalia de um lado os ganhos decorrentes da ação criminosa; e do outro lado, a possibilidade do ganho no mercado legal de trabalho.

Entretanto, o comportamento do potencial delinqüente estaria também condicionado aos fatores que o cercam, segundo inovações teóricas em torno da idéia de Gary Becker. Nesse sentido, teríamos os fatores positivos que estimulariam o indivíduo a escolher o mercado legal de trabalho, como o salário, a dotação de recursos do indivíduo, etc. E, os fatores negativos, ou dissuasórios, que visariam desestimular o indivíduo a escolher o caminho da criminalidade, como o aparato policial, os órgãos de controle, a justiça criminal, as punições, etc..

⁵⁰ MELO, Clóvis Alberto Vieira de. **Alta Corrupção como Resposta a Baixos Níveis de Accountability**. Disponível em: <<http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20050224151936.pdf>> Acesso em: 05 set. 2011.

Nesse sentido, combinando a análise de Gary Becker e levando em consideração o fator dissuasório, temos a partir da pesquisa de Alencar⁵¹, a seguinte equação:

$$E [U] = (1 - p).U(R) - p.U(R - c)$$

Onde E [U] é a utilidade individual esperada de se cometer um ilícito, p é a probabilidade de ser preso e condenado (portanto, (1 - p) é a probabilidade de não ser condenado), U é uma função utilidade, R é a renda auferida com a atividade ilícita (que inclui a renda monetária e a psicológica, pois o criminoso pode extrair outros benefícios do ato ilícito), c é o custo de ser condenado. O primeiro termo da equação (1 - p) U(R), indica a chance de não ser condenado, (1 - p), multiplicada pela utilidade do indivíduo considerando somente os ganhos obtidos pelo ilícito, U(R), pois nesse caso ele não sofre o custo da condenação, c. O segundo termo, p.U(R - c) indica a probabilidade de ser pego multiplicada pela utilidade do indivíduo, incluindo o custo de ser preso e condenado. Simplificadamente, pode-se indicar que o primeiro termo da equação é positivo e que o segundo é negativo. Destarte, quando esta expectativa, E [U], for positiva, o agente tem incentivo para cometer o ilícito e, quando ocorrer o contrário, não.

Desse modo, como se percebe da equação acima, a eficácia das instituições sancionatórias, é aspecto relevante na escolha racional realizada pelo criminoso em potencial, pois, como afirma Nóbrega Júnior⁵², numa sociedade onde os atores buscam maximizar suas escolhas, quando da ausência e/ou ineficácia das instituições coercitivas, no caso do delito, tais indivíduos, considerando essa ineficácia, buscarão agir conforme as oportunidades dadas.

Assim sendo, a partir da escolha racional realizada pelos atores sociais, pretende-se, adiante, explicitar de que forma a impunidade resultante da ineficácia

⁵¹ ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de. **Prevenção e Combate à Corrupção e Eficácia Judicial no Brasil**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/5_ConcursoMonografias/2-lugar-profissionais-carlos-higino-ribeiro-de-alencar..pdf> Acesso em: 06 set. 2011.

⁵² NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. **Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. Disponível em: <[http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/tese%20jose%20maria%20\(publicar%20biblioteca\).pdf](http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/tese%20jose%20maria%20(publicar%20biblioteca).pdf)> Acesso em: 22 ago. 2011.

das instituições de sanção no Brasil pode servir de estímulo para o cometimento de mais atos de corrupção.

3.2 O papel das instituições e a consequência da sua ineficácia: a perspectiva criada no agente

Nesta pesquisa, o entendimento que se quer prevalecer é de que a escolha racional do agente pela corrupção, passa necessariamente pela perspectiva impregnada no mesmo, qual seja, a diminuta chance de punição pela sua ação corrupta em potencial. Tal sentimento seria “entronizado”, a partir da impunidade existente no Brasil em relação aos delitos de corrupção, como já constatado. Desse modo, a partir da teoria da escolha racional, e levando em consideração o arrazoado teórico desenvolvido acerca das instituições, buscar-se-á explicitar de que forma a ineficácia das instituições sancionadoras no país estimularia a prática da corrupção.

A fim de fundamentar o exposto, será necessário conceituar e detalhar o papel que deveria competir às nossas instituições, bem como, verificar a consequência do descumprimento da “tarefa” coercitiva estabelecida às mesmas, qual seja, a perspectiva da impunidade criada no agente.

As instituições, de forma sintética, serviriam para regular o aspecto comportamental dos indivíduos, de maneira a nortear a vida em sociedade. Vejamos o que dizem alguns estudiosos.

Cerroni⁵³ afirma que as instituições devem ser consideradas como as “sombras prolongadas dos homens” (Emerson), como “o cadeado das correntes que mantém os homens ligados entre si” (Elias), como os fechos sociais que garantem a reprodução da própria sociedade. Elas se apresentariam como um

⁵³ CERRONI, Umberto. **Política: Métodos, Teorias, Processos, Sujeitos, Instituições e Categorias**. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 145.

conjunto de institutos históricos acumulados no suceder-se das gerações e que possuem um específico conteúdo normativo dotados de estrutura vinculatória.

Para North⁵⁴, as instituições são um conjunto de leis, normas, costumes, tradições e outros aspectos culturais que balizam a ação de sociedades, organizações e indivíduos, podendo ser interpretadas como as regras de um certo jogo, que determinam o que os jogadores podem e não podem fazer.

Na visão de Farina⁵⁵, as instituições seriam constituídas pelas regras formais e informais que condicionam o jogo social. Com efeito, o conjunto de opções à disposição dos indivíduos sofreria restrições a partir das regras criadas pela sociedade.

Esta também é a linha de pensamento de Hodgson⁵⁶, ao defini-las como sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e embutidas que estruturam as relações sociais.

Por fim, Tsebelis⁵⁷ visualiza nas instituições, regras sociais que disciplinam a vida dos atores racionais, os quais buscam maximizar seus objetivos, que podem ou não sofrer coerção institucional.

Desse modo, como disserta Vieira de Melo⁵⁸, os indivíduos não agem no vácuo, mas, sim, em estruturas sociais, as quais possuem normas e regras de convivência, que restringem seus atos. Ou seja: existem mecanismos institucionais coercitivos, que buscam adequar os indivíduos à vida social, com o intuito de gerar um tipo de comportamento socialmente benéfico, pré-estabelecido pela coletividade. Portanto, resta claro, a influência institucional sobre as preferências (escolhas racionais) individuais.

⁵⁴ NORTH, Douglas C.. **Instituciones, cambio institucional e desempenho econômico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 13.

⁵⁵ FARINA. E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, Estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997, p. 285.

⁵⁶ HODGSON, Geoffrey. **A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura**. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v3n1/5-dossie-hodgson.pdf>> Acesso em: 10 set. 2011.

⁵⁷ TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998, p. 100.

⁵⁸ MELO, Clóvis Alberto Vieira de. **Alta Corrupção como Resposta a Baixos Níveis de Accountability**. Disponível em: <<http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20050224151936.pdf>> Acesso em: 05 set. 2011.

Acerca da influência institucional, vale acrescentar a observação de Elster⁵⁹, ao destacar que modificar o comportamento pelo uso da força é o aspecto mais notável das instituições.

Mas, então, por que, os indivíduos fogem dessa lógica instituída e praticam comportamentos anti-sociais, contrariando normas e regras de convivência? Para nós, a explicação encontra-se na ausência ou deficiência de mecanismos institucionais coercitivos que busquem adequar ou influenciar as ações dos indivíduos, àquelas ações de interesse da sociedade. De maneira que o baixo nível de coerção institucional constitui-se em fator que contribui para ações anti-sociais por parte do indivíduo, especialmente quando consideramos o mesmo a partir da teoria da escolha racional.

Assim sendo, queremos crer que cabendo, primordialmente, às instituições sancionadoras a “tarefa” coercitiva sobre as ações individuais, é possível afirmar que é a ineficácia das mesmas que levam os agentes racionais, considerando a perspectiva diminuta de punição por seu ato, ao comportamento anti-social, no caso aqui estudado a corrupção.

Nessa linha de raciocínio, Vieira de Melo⁶⁰ conceitua o agente da corrupção como um ser racional que busca maximizar suas oportunidades, levando em consideração, justamente, os deficientes mecanismos de coerção. E, acrescenta, que são precisamente os níveis de coerção institucional existentes sobre agentes que definem o grau de corrupção em uma dada sociedade. Assim, quanto maior coerção, menor corrupção; quanto menor coerção, maior corrupção.

Portanto, partindo do pressuposto que os indivíduos são atores racionais que visam maximizar suas utilidades, quando da ineficácia das instituições sancionadoras (mecanismo institucional coercitivo), tais agentes agirão conforme as oportunidades dadas por essa ineficácia, especialmente porque a consequência desta, “entroniza” no agente a perspectiva diminuta do risco de punição, levada em consideração na escolha racional.

⁵⁹ ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 1994, p. 175.

⁶⁰ MELO, Clóvis Alberto Vieira de. **Alta Corrupção como Resposta a Baixos Níveis de Accountability**. Disponível em: <<http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20050224151936.pdf>> Acesso em: 05 set. 2011.

Dessa forma, baseado na teoria da escolha racional, em frente, pretendemos demonstrar que o ator social que pratica a corrupção, assim o faz, por calcular sua ação a partir da perspectiva de que dificilmente, se assim agir, será submetido alguma sanção, haja vista a ineficácia das instituições sancionadoras aqui existentes. E, com isso, poder concluir que é a impunidade dos agentes envolvidos com a corrupção que acaba por estimular o cometimento de mais atos de corrupção.

3.3 A escolha racional pela corrupção, ante a perspectiva da impunidade

A teoria da escolha racional, como visto anteriormente, parte da idéia de que o agente criminoso em potencial visando maximizar sua utilidade esperada, para tomar a decisão de cometer um crime, calcula os ganhos da ação criminosa e avalia a probabilidade de punição.

No presente estudo, compreende-se que assim como o criminoso comum, o indivíduo tendente a perpetrar uma ação corrupta, também racionaliza seu agir, levando em consideração os ganhos em utilidade, bem como a perspectiva de punição, a partir da (in)eficácia das instituições sancionadoras.

A relação que se pretende estabelecer nesta pesquisa, qual seja, a de que a impunidade (ineficácia das instituições de sanção) em relação aos delitos de corrupção estimularia a prática de mais atos de corrupção, no Brasil, encontra amparo nos estudos de Abramo⁶¹.

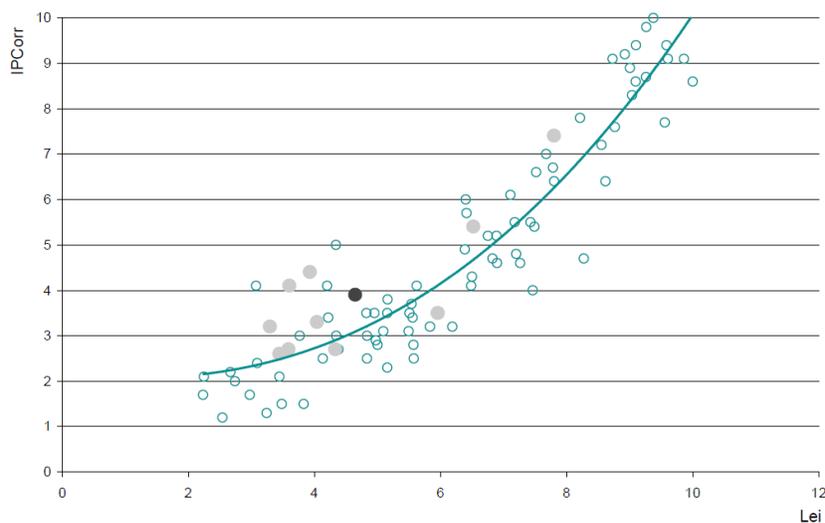
O autor, ainda que, não leve em consideração a teoria da escolha racional, bem como a questão da perspectiva de punição, evidência a relação: corrupção – eficácia da Lei. Para estabelecer tal relação, utilizou-se dos índices de percepção de corrupção e de governância (eficácia da lei) de onze países da América Latina, conforme tabela:

⁶¹ ABRAMO, Cláudio Weber. **Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina.** Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/onze.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2011.

PAÍS	IPCorr	POSIÇÃO	EFICÁCIA LEI	POSIÇÃO
Argentina	3,5	52	6,0	59
Bolívia	2,7	71	4,3	98
Brasil	3,9	49	4,7	88
Chile	7,4	18	7,8	24
Colômbia	3,2	60	3,3	129
Costa Rica	5,4	30	6,5	48
El Salvador	4,1	43	3,6	117
Equador	2,6	74	3,5	122
México	3,3	59	4,0	108
Peru	4,4	41	3,9	111
Venezuela	2,7	71	3,6	118

Posições no ranking da corrupção (total de 90 países) e posições no ranking de eficácia da Lei (total de 166 países).

Ao tabular os índices, o estudioso observou uma elevada correlação entre os índices de corrupção e de eficácia da lei, como vemos no gráfico:



Desse modo, a partir dos dados levantados, o pesquisador concluiu que o tamanho da corrupção em uma determinada sociedade tem relação com o nível de eficácia da lei, ou seja, quanto maior o nível de eficácia da Lei, menor o grau de corrupção; e quanto menor o nível de eficácia da Lei, maior o grau de corrupção.

Do exposto, observa-se que a relação estabelecida pelo autor entre corrupção e eficácia da lei, se aproxima muito da relação proposta nesta pesquisa entre corrupção e (in)eficácia das instituições sancionadoras (impunidade). Pois,

se sanção pressupõe embasamento legal, quando nos detemos no estudo da eficácia das instituições que aplicam a lei, de uma forma ou de outra, estamos nos referindo ao que o estudioso denominou de eficácia da lei.

Assim sendo, o estudo referido corrobora com a presente pesquisa, já que nos propomos a afirmar que o alto índice de corrupção registrado no Brasil tem relação com a ineficácia das instituições sancionadoras. Mas, tal construção causal ganha impulso ao focarmos, a partir da teoria da escolha racional, no agente potencialmente corrupto. Vejamos.

Ao assumirmos a racionalidade dos agentes como pressuposto explicativo para a prática corrupta, isto nos fornece a base teórica que permite deduzir que estes observarão, ao tomar suas decisões, quais as chances de serem punidos. E, no Brasil, como já exposto, a impunidade dos agentes envolvidos em delitos relacionados à corrupção é notória, especialmente, em função da ineficácia das instituições de sanção. Dessa forma, a partir da perspectiva diminuta do risco de punição “entronizada” no agente corrupto em potencial, este quando da análise de custos e benefícios, penderia pela prática corrupta.

A fim de facilitar a compreensão desta análise, nos detemos na equação $E [U] = (1 - p).U(R) - p.U(R - c)$, exposta mais acima, criada com base na teoria da escolha racional, e fundada para visualizar o cálculo realizado pelo delinqüente quando do cometimento dos crimes em geral, mas que pode ser aplicada, perfeitamente, para visualização do cálculo realizado pelo agente corrupto em potencial. Assim, $E [U]$ seria a utilidade individual esperada pela prática corrupta, p seria a probabilidade de ser punido (portanto, $(1 - p)$ seria a probabilidade de não ser punido), U seria uma função utilidade, R seria a renda auferida com a atividade corrupta, c o custo de ser punido. O primeiro termo da equação $(1 - p).U(R)$, indicaria, portanto, a chance de não ser punido, $(1 - p)$, multiplicada pela utilidade do indivíduo considerando somente os ganhos obtidos pela atividade corrupta, $U(R)$, pois nesse caso ele não sofreria o custo da punição, c . O segundo termo, $p.U(R - c)$ indicaria a probabilidade de punição multiplicada pela utilidade do indivíduo, incluindo o custo de ser punido. Destarte, quando a expectativa, $E [U]$,

fosse positiva, o agente teria incentivo para a prática corrupta e, quando ocorrer o contrário, não.

Na prática, imaginemos que um determinado agente público, não satisfeito com sua condição econômica, resolva buscar alternativa no próprio Estado, para resolver o problema que o aflige. Suponha-se que esse agente trabalhe com compras governamentais e que vislumbre, a possibilidade de acordo com uma empresa, que lhe tenha oferecido uma comissão de 10% do valor de cada compra. Nesse caso, a possibilidade de punição entra como um fator de análise no cálculo custo-benefício, que o ator venha a fazer. Assim, se sua perspectiva é de que o risco de punição é diminuto, provavelmente, se corromperá. Por outro lado, se pensar que o risco de ser punido é alto, provavelmente, não se corromperá.

Nessa linha de raciocínio, Klitgaard⁶², também explica a corrupção. A partir da teoria da escolha racional, afirma que um agente será corrupto quando, a seu juízo os prováveis benefícios por agir assim ultrapassem prováveis custos. E, exemplifica, suponha-se que o agente tenha duas possibilidades: ser corrupto ou não ser. Se não é, recebe uma remuneração que é a soma de seu ordenado regular mais a satisfação moral por não ser uma pessoa corrupta. Se for, o agente consegue um suborno, mas também sofre o que poderíamos denominar o “custo moral” de ser corrupto. Algo mais pode ocorrer com o agente: pode ser descoberto e punido. Deve pesar essa perspectiva ao tomar sua decisão. Eis a opção do agente: Se não sou corrupto, recebo meu pagamento e a satisfação moral por não ser uma pessoa corrupta. Se sou, recebo suborno, mas “pago” um custo moral, além da probabilidade de ser descoberto e punido. Por conseguinte, na visão do autor, o agente será corrupto se: o suborno menos o custo moral menos (a probabilidade de ser descoberto e punido) vezes (a penalidade por ser corrupto) for maior que o seu pagamento mais a satisfação que tem por não ser corrupto.

⁶² KLITGAARD, Robert. **A Corrupção Sob Controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 85.

Assim sendo, conforme Silva⁶³, a impunidade que se manifesta pela ineficácia das instituições de sanção é a grande mola propulsora da corrupção, pois, na medida em que deixamos de reagir pelo menos às formas exacerbadas de corrupção, estamos concorrendo para enriquecer o seu principal caldo de cultura, que é a impunidade. E, prossegue o estudioso, afirmando, então, que a generalização da corrupção em uma sociedade decorre da certeza de impunidade, já que quando a corrupção não é combatida e punida, a tendência é de que a lista de corruptos atuantes e em potencial aumente. Até mesmo porque, a punição, serviria para inibir o surgimento de novos casos, pois o indivíduo pensaria duas vezes antes de cometer o ato, uma vez que poderia ser punido.

Neste sentido, Vieira⁶⁴, disserta que é razoável supor que as improbidades na administração pública brasileira não resultam, tanto quanto se poderia esperar, das fragilidades da capacitação dos agentes públicos ou da incapacidade de identificação das irregularidades pelo poder público, mas de uma deficiência do arranjo institucional que parece incapaz de coordenar as iniciativas de sanção e responsabilização, apropriadas aos agentes públicos desonestos.

Sob esta ótica, também, Vieira de Melo⁶⁵ ao relatar que a literatura registra várias explicações mono-causais para a corrupção, no entanto, a mais relevante é a baixa *accountability*, ou, a ausência de incentivos, por parte de sistemas eficazes de controle, dotados de prerrogativas que levem a cabo suas punições. Reitere-se, na visão do autor, que a ausência ou deficiência de controle e de punição, como incentivo a práticas ilegais, constitui a principal causa da corrupção.

Desse modo, entendemos que a impunidade resultante da ineficácia das instituições de sanção no Brasil, conforme demonstrado anteriormente, favorece a

⁶³ SILVA, Evandro Luiz Heinzen da. **A relevância da contabilidade como instrumento de combate à corrupção**. Disponível em: <<http://eheinzen.vilabol.uol.com.br/monografia.PDF>> Acesso em: 10 set. 2011.

⁶⁴ VIEIRA, James Batista. **O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União**. Acesso em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3564/1/o_fundamento_das_improbidades.pdf> Disponível em: 08 jun. 2011.

⁶⁵ MELO, Clóvis Alberto Vieira de. **Alta Corrupção como Resposta a Baixos Níveis de Accountability**. Disponível em: <<http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20050224151936.pdf>> Acesso em: 05 set. 2011.

corrupção, na medida que cria na “cabeça” do agente potencialmente corrupto, a perspectiva diminuta de punição, razão pela qual racionalmente escolhe a prática corrupta como a mais adequada para a maximização de sua utilidade. E, assim, torna-se concreta a conjectura de que a impunidade dos agentes envolvidos com a corrupção acaba por estimular o cometimento de mais atos de corrupção.

CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs-se a estudar a causa para o elevado nível de corrupção encontrado no Brasil. Nesse sentido, foi centrado esforços naquela condição que, reiteradamente, seja pela mídia, seja por diversos pensadores, é considerada como a principal causa para a proliferação da corrupção em maior grau no Brasil. Estamos nos referindo a impunidade.

Sendo assim, desde o começo, o trabalho se dedicou a discutir e construir a relação corrupção – impunidade. Para isso, nos primeiros capítulos, forçosamente fez-se necessário compreender os fenômenos. Quanto à corrupção, observou-se que o fenômeno acompanha o homem desde a antiguidade e que no Brasil não é diferente, até hoje a corrupção assola o país em proporções assustadoras. Quanto a impunidade, ficou evidente sua notoriedade ante os dados apresentados, ainda mais em se tratando de delitos relacionados à corrupção. Assim sendo, passamos a trabalhar na construção da relação propriamente dita.

Nesse sentido, foi necessário introduzir uma base teórica que desse sustentação a relação entre corrupção e impunidade. Daí adveio à teoria da escolha racional, centrada na idéia de que a decisão do agente em cometer ou não o crime dependeria de um cálculo de maximização da utilidade esperada em que avalia de um lado os ganhos decorrentes da ação criminosa; e do outro lado, a possibilidade do ganho no mercado legal de trabalho, não descuidando jamais do risco de punição.

A partir disso, a idéia foi transposta para os delitos de corrupção, onde se compreendeu que o indivíduo tendente a perpetrar uma ação corrupta, também

racionaliza seu agir, levando em consideração os ganhos em utilidade, bem como a perspectiva de punição.

Desse modo, foi possível concluir que a impunidade resultante da ineficácia das instituições de sanção no Brasil, favorece a corrupção, na medida que cria na “cabeça” do agente potencialmente corrupto, a perspectiva diminuta de punição, razão pela qual racionalmente acaba por escolher a prática corrupta como a mais adequada para a maximização de sua utilidade.

Portanto, tornou-se viabilizada a idéia de que é a impunidade dos agentes envolvidos com a corrupção que estimula o cometimento de mais atos de corrupção, razão pela qual, o elevado nível de corrupção no Brasil pode, perfeitamente, ser explicado pela impunidade. Entretanto, ressalva-se que, com isso, não se quer dizer que seja a impunidade, o único fator para o alto índice de corrupção existente em nosso país, mas sim que ela deve ser compreendida como um fator relevante em qualquer análise explicativa que venha averiguar as causas da corrupção no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Cláudio Weber. **Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina.** Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/onze.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2011.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de. **Prevenção e Combate à Corrupção e Eficácia Judicial no Brasil.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/5_ConcursoMonografias/2-lugar-profissionais-carlos-higino-ribeiro-de-alencar..pdf> Acesso em: 06 set. 2011.

ARAÚJO, Marcelo Cunha de. **No Brasil, só é preso quem quer!** Disponível em: <<http://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/482/No%20Brasil,%20s%C3%B3%20%C3%A9%20preso%20quem%20quer!.pdf?sequence=3>> Acesso em: 10 jun. 2011.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL. **Números revelam congestionamento de processos no STJ e STF.** Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/publicacoes/amb_info_ed95.pdf> Acesso em 11 jun. 2011.

AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.) **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BALBINOTTO NETO, Giacomo; SITJA, Henrique Serra. Corrupção e liberdade de imprensa: teorias e evidências. **RCA - Revista de Controle e Administração.** Rio de Janeiro: p. 60, jan./jun., 2008.

BRUNING, Raulino Jacó. **Corrupção: Causas e Tratamento.** Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1997.

CARVALHO FILHO, Luís Francisco. **Impunidade no Brasil: Colônia e Império.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200011&script=sci_arttext> Acesso em: 07 jun. 2011.

CASTRO, José Carlos de. **Improbidade Administrativa**. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/GAEMLTNMNGGA.pdf>> Acesso em 07 jun. 2011.

CERRONI, Umberto. **Política: Métodos, Teorias, Processos, Sujeitos, Instituições e Categorias**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

CRUZ, Levy. **Impunidade na Sociedade Brasileira: Algumas Idéias para seu Estudo**. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=375&textCode=1227>> Acesso em: 09 jun. 2011.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relumé Dumará, 1994.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

FARINA. E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, Estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997.

GOMES, Luiz Flávio. A Impunidade no Brasil: de que é a culpa? (Esboço de um decálogo dos filtros da impunidade). **Revista CEJ**. Brasília: p. 35-50, set./dez., 2001.

HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994.

HODGSON, Geoffrey. **A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura**. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v3n1/5-dossie-hodgson.pdf>> Acesso em: 10 set. 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HOLLANDA FILHO, Marcial Herculino de. A corrupção e a impunidade. **Folha de São Paulo**. São Paulo: p. 43, 12 mai. 1991.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política Nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

HUNTINGTON, Samuel; HARRISON, Lawrence (orgs.). **A Cultura Importa**. Os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record, 2002.

KLITGAARD, Robert. **A Corrupção Sob Controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LEITE, Celso Barroso Leite *et al.* (Org.) **Sociologia da Corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987.

LOPES, José Reinaldo. Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: nº 15(42), p.77, 2000.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos Sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARTINEZ, Nagib Chaul. **A Efetividade das Condenações Pecuniárias do Tribunal de Contas da União em Face da Reapreciação Judicial de suas Decisões**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769537.PDF>> Acesso em: 03 jun. 2011.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. **Alta Corrupção como Resposta a Baixos Níveis de Accountability**. Disponível em: <http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20050224151936.pdf>> Acesso em: 05 set. 2011.

MESQUITA, Myriam. Violência, segurança e justiça: a construção da impunidade. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: nº 32, p. 131, 1998.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. **Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. Disponível em: [http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/tese%20jose%20maria%20\(publicar%20biblioteca\).pdf](http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/tese%20jose%20maria%20(publicar%20biblioteca).pdf)> Acesso em: 22 ago. 2011.

NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito Penal**. São Paulo: Saraiva, 1973.

NORTH, Douglas C.. **Instituciones, cambio institucional e desempenho econômico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PEREIRA, Elvis; DELPHINO, Plínio. **Foragidos em SP são 152 mil**. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/jt-seguranca/foragidos-em-sp-sao-152-mil>> Acesso em: 08 jun. 2011.

POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: p. 53, nov., 2003.

QUEIROZ, Paulo. **Criminalidade do Poder, Polícia e Impunidade**. Disponível em: <<http://pauloqueiroz.net/criminalidade-do-poder-policia-e-impunidade/>> Acesso em: 01 jun. 2011.

RIBEIRO, Isolda Lins. **Patrimonialismo e Personalismo: A gênese das práticas de corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3324.pdf>> Acesso em: 23 mai. 2011.

SILVA, Benedicto. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

SILVA, Evandro Luiz Heinzen da. **A relevância da contabilidade como instrumento de combate à corrupção**. Disponível em: <<http://eheinzen.vilabol.uol.com.br/monografia.PDF>> Acesso em: 10 set. 2011.

TEIXEIRA, Alessandra Moraes. **A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5575> Acesso em: 08 mai. 2011.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **O Controle da Corrupção: Desafios e Oportunidades para o TCU**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769558.PDF>> Acesso em: 18 mai. 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2010 Results**. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results>. Acesso em: 27 set. 2011.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

VIEIRA, James Batista. **O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União**. Acesso em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3564/1/o_fundamento_das_improbidades.pdf> Disponível em: 08 jun. 2011.

WEBER, Luiz Alberto. **Capital Social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros**. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/7541/1/2006_LuizAlbertoWeber.pdf> Acesso em: 25 mai. 2011.

ZANCANARO, Antônio Frederico. **A Corrupção Político-Administrativa no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1994.